



Roj: **STS 1022/2024 - ECLI:ES:TS:2024:1022**

Id Cendoj: **28079130052024100042**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **22/02/2024**

Nº de Recurso: **5150/2022**

Nº de Resolución: **282/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1778/2022,**
ATS 258/2023,
STS 1022/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 282/2024

Fecha de sentencia: 22/02/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5150/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/02/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5150/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 282/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 22 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 5150/2022 interpuesto por la mercantil "Urbanizadora Villamartín, S.A", representada por el procurador D. David Suárez Cordero, bajo la dirección letrada de D. Josep Sempere Espí, contra la sentencia núm. 268/2022, de 27 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que desestima los recursos contencioso-administrativos núm. 198/2018 y acumulado 200/2018, interpuestos contra las resoluciones de 14 de enero de 2020, de la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica y de 13 de diciembre de 2019, del Subsecretario de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad por las que se desestiman las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Han comparecido como recurridos el Ayuntamiento de Guardamar del Segura, representado por el procurador D. Carmelo Olmos Gómez y dirigido por el letrado D. Federico Salvador Ros Cámara y la Generalidad Valenciana representada por la letrada de doña Rosa Joaquina Giron Lucas.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Primera) dictó sentencia núm. 268/2022, de 27 de abril, que desestima los recursos contencioso-administrativos núm. 198/2018 y acumulado núm. 200/2018, interpuestos contra las resoluciones de 14 de enero de 2020, de la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica y de 13 de diciembre de 2019, del Subsecretario de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad por las que se desestiman las reclamaciones de responsabilidad patrimonial interpuestas por la mercantil Urbanizadora Villamartín, S.A..

La sentencia recurrida afirma, por lo que interesa a los efectos del presente auto, que:

"[e]n el presente caso, la reclamación por la anulación del PGOU de 2006 es claramente extemporánea, como así se recoge en la Resolución recurrida, sin que quepa oponer que dicha resolución no inadmite la reclamación sino que la desestima "conforme" lo resuelto por el Consejo Jurídico Consultivo, pues la resolución ha de ser interpretada tomando en consideración en conjunto de los argumentos que se exponen. Y decimos que esta prescrito por cuanto cuando la Sala anuló la modificación del PGOU, la hoy actora ya podía conocer los posibles daños que posteriormente fueron objeto de reclamación. Como se ha dicho en varias sentencias del Tribunal Supremo, como la de 25 de enero de 2011 (recurso de casación nº 2373/2006), o la de 10 de julio de 2018 (recurso de casación nº 1548/2018), lo esencial para que comience a correr el plazo de prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial es, como señala la sentencia del TEDH de 25 de enero de 2000 (asunto Miragall y otros contra España), el momento en que el interesado tiene conocimiento de la sentencia anulatoria del acto. Es entonces cuando sabe que el evento lesivo se ha consumado y, por tanto, cuando debe considerar si ejerce su derecho a la indemnización por daños. Tal criterio, lejos de desvanecer la idea capital de que el cómputo se inicia con la firmeza de la sentencia, la refuerza para incorporar la exigencia de que no sólo ha de existir una sentencia invalidatoria, sino el conocimiento por parte del afectado."

SEGUNDO.- El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal de la mercantil Urbanizadora Villamartín, S.A ha preparado recurso de casación y, después de cumplir en debida forma las exigencias que impone el art. 89.2 de la LJCA, alega la infracción del artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 48.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación, en relación con la jurisprudencia nacional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el Derecho indemnizatorio por privación al disfrute de las facultades del propietario de suelo urbano.

Entiende el recurrente que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana impugnada se equivoca al considerar prescrita la reclamación por los daños irrogados por el PGOU. En este sentido, argumenta que tal reclamación no debía formularse en el plazo de un año desde la firmeza de la sentencia por la que se anularon las previsiones del referido instrumento de planificación, sino en la fecha en



la que se aprueba la modificación puntual del PGOU que reclasifica y recalifica el suelo de su representada en ejecución de dicha sentencia, pues este fue el primer momento en el que se pudieron conocer con plenitud los aspectos de índole fáctico que constituían el presupuesto para determinar el alcance de la lesión.

Identifica, como supuesto de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en lo que a este auto interesa, el apartado a) del art. 88.3 LJCA, en la medida en que únicamente existe un pronunciamiento del Tribunal Supremo -sentencia núm. 1392/2019, de 17/10/2019, dictada en el recurso de casación núm: 5924/2017-, estableciendo una excepción a la regla general relativa al día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad en los casos de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia; y los apartados a), c) y f) del art. 88.2. LJCA, invocando como resoluciones de contraste las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 30 de enero de 2017, y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 6 de noviembre de 2000, en las que igualmente se acoge tal excepción.

TERCERO.- Admisión del recurso.-

Mediante auto de 21 de junio de 2022, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 11 de enero de 2023, acordando:

"1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la mercantil Urbanizadora Villamartín, S.A. contra la sentencia, de 27 de abril de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Primera), que desestima el P.O. núm. 198/2018 y acumulado 200/2018, interpuestos contra las resoluciones de 14 de enero de 2020, de la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica y de 13 de diciembre de 2019, del subsecretario de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad por las que se desestiman las reclamaciones de responsabilidad patrimonial interpuestas por la citada mercantil.

2º) Precisar que **la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia** consiste en determinar cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, en el supuesto de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia, cuando dicha sentencia, en su fallo, establece una obligación de hacer o requiere la realización de un acto de ejecución posterior.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las vigentes normas de reparto."

CUARTO.- Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de "Urbanizadora Villamartín, S.A." con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales fundamentadas en los motivos expuestos, entiende que la sentencia recurrida realiza una aplicación incorrecta del artículo 67 de la LPACAP, precisando el sentido de la pretensión principal es la contenida en la demanda del proceso de instancia, relativa a la falta de prescripción de la acción de RPA, solicitando que con anulación de la sentencia recurrida, se anulen las Resoluciones impugnadas en él, y reconociendo una indemnización de 13.585.626,34€ por la privación total y absoluta durante el plazo de 10 años del derecho a disfrutar y materializar su aprovechamiento urbanístico patrimonializado respecto de las parcelas de su propiedad sitas en el Sector El Raso como consecuencia de las previsiones contenidas en el PGOU de Guardamar del Segura y en el PORN del Sistema de Humedales del Sur de Alicante, y termina suplicando a la Sala: "que tenga por interpuesto en tiempo y forma Recurso de Casación frente a la Sentencia número 268/2022, del TSJ de Valencia y, en mérito de lo expuesto, dicte Sentencia por la que, estimándose este recurso, establezca como doctrina los pronunciamientos a los que nos hemos referido en el Motivo 3º y, en aplicación de los mismos, estime las pretensiones deducidas en el Motivo 4º de este escrito."

QUINTO.- Oposición al recurso.-



Dado traslado para oposición, la representación procesal del Ayuntamiento de Guardamar presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso y en base a los motivos expuestos, considera que la sentencia impugnada se ajusta plenamente a Derecho y, en particular, a los preceptos y jurisprudencia que se invocan como infringidos en el recurso de casación formulado de adverso, por lo que procede desestimar íntegramente dicho recurso y confirmar íntegramente aquella sentencia, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrente.

Por la representación procesal de la Generalidad Valenciana se presentó escrito de oposición, en el que alega, en primer lugar, que la cuestión central no es otra que determinar si la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada está o no prescrita, y que las circunstancias del caso de autos no son idénticas a las de los supuestos que recogen las sentencias citadas por la recurrente para sustentar su pretensión. En segundo lugar, que no procede la petición esgrimida por la recurrente sobre que el Tribunal Supremo entre a resolver sobre el fondo del asunto y termina suplicando a la Sala: "que tenga por presentado este escrito, que se sirva admitirlo y que, conforme a lo expuesto en el mismo, y después de los trámites oportunos, dicte resolución mediante la cual desestime este recurso de casación, confirmando la Sentencia de instancia."

SEXTO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 13 de febrero de 2024, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentos.

1. La resolución impugnada. El presente recurso de casación 5150/2022 se interpone por la mercantil "Urbanización Villamartín, S.A.", contra la sentencia 268/2022, de 27 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de esta jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento 198/2018, que había sido promovido por la mencionada sociedad, contra las resoluciones de la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica y de la Subsecretaría de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de la Generalitat Valenciana, que desestimaban la petición de la recurrente de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, en concepto de responsabilidad patrimonial, por imposibilidad de materializar los derechos urbanísticos asignados a unos terrenos de su propiedad.

La sentencia del Tribunal territorial desestima el recurso y confirma las resoluciones impugnadas con base a los fundamentos que se contienen, en lo que trasciende al debate de autos, en sus fundamentos sexto a noveno, en los que se declara:

"[...] *Para un correcto examen del objeto de recurso, procede analizar el contenido de las Resoluciones recurridas.*

"i. En la Resolución de 14 de enero de 2020 dictada por la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica dictada en el Expediente 6/2011 se señala que la actuación que la interesada identificó como causante de los daños y perjuicios por los que reclama es la aprobación del Decreto 31/2010. Tras ello, y en cuanto al fondo de la pretensión, se indica que tal como se indica en los informes incorporados al expediente y se señala en la propia sentencia del TSJCV de 8 de octubre de 2010, la realidad es que no existe ninguna privación, pues la reclamante ha podido ejercer sus derechos, no siendo así necesario la reubicación de los aprovechamientos contemplada en el art.122.2 del PORN, y no procediendo por tanto indemnización alguna, bastando el mero reconocimiento del carácter de solar de las parcelas controvertidas.

"ii. En la segunda de las resoluciones recurridas, esto es, la Resolución de 13 de diciembre de 2019 dictada por el Subsecretario de la Consellería de Política territorial. Obras Públicas y Movilidad en el Expedientes 082/2017, tras la reproducción de los informes que considera necesarios, establece que la reclamación interpuesta el 10 de octubre de 2017 se considera extemporánea al haber prescrito la acción para redamar daños y perjuicios, dado que se presentó fuera del plazo de un año desde que alcanzó firmeza la Sentencia que anuló parcialmente el PGOU de 2006, señalando que el Ayuntamiento de Guardamar de Segura ha otorgado licencia en otras parcelas igualmente afectadas sin necesidad a esperar a la aprobación de la modificación del PGOU. Y tras la cita de lo resuelto por el Consejo Jurídico Consultivo, desestima la reclamación.

"[...] Dado que la parte, en su demanda ejercita, como acción principal, la petición de indemnización sobre la base de la privación del ejercicio de sus derechos por las previsiones del PGOU de Guardamar del Segura de 2006 y el PORN de 2010, procede pronunciarse, con carácter previo, sobre el carácter extemporáneo de la reclamación. En efecto, en la resolución recurrida del Expediente 82/2017 considera que la acción ha prescrito. Ello no obstante, no declara la inadmisión sino la desestimación de la misma.



"Pues bien, como ya ha quedado dicho, la modificación del PGOU de Guardamar del Segura operada en el año 2006 fue objeto de Impugnación por la parte ahora recurrente, dando lugar al recurso 1533/2007, en el que se dictó Sentencia 1343/2010 estimando parcialmente la demanda. Dicha Sentencia fue objeto de recurso de casación, siendo desestimado mediante Sentencia del Tribunal Supremo del 29 de noviembre 2012. La Generalitat aprobó, en ejecución de dicha Sentencia, la Modificación Puntual del PGOU de Guardamar que entró en vigor el 10 de enero 2016, interponiendo la reclamación la actora el 10 de octubre de 2017.

"La actora señala que la Resolución expresa no inadmite la reclamación por extemporánea, sino que la desestima, dado que dice "CONFORME" al dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, el cual, según se dice, se basa en un dato falso.

"Pues bien, para resolver esta cuestión hay que estar a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: ...

"En el presente caso, la reclamación por la anulación del PGOU de 2006 es claramente extemporánea, como así se recoge en la Resolución recurrida, sin que quepa oponer que dicha resolución no inadmite la reclamación sino que la desestima "conforme" lo resuelto por el Consejo Jurídico Consultivo, pues la resolución ha de ser interpretada tomando en consideración en conjunto de los argumentos que se exponen. Y decimos que esta prescrito por cuanto cuando la Sala anuló la modificación del PGOU, la hoy actora ya podía conocer los posibles daños que posteriormente fueron objeto de reclamación. Como se ha dicho en varias sentencias del Tribunal Supremo, como la de 25 de enero de 2011 (recurso de casación nº 2373/2006), o la de 10 de julio de 2018 (recurso de casación nº 1548/2018), lo esencial para que comience a correr el plazo de prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial es, como señala la sentencia del TEDH de 25 de enero de 2000 (asunto Miragall y otros contra España), el momento en que el interesado tiene conocimiento de la sentencia anulatoria del acto. Es entonces cuando sabe que el evento lesivo se ha consumado y, por tanto, cuando debe considerar si ejerce su derecho a la indemnización por daños. Tal criterio, lejos de desvanecer la idea capital de que el cómputo se inicia con la firmeza de la sentencia, la refuerza para incorporar la exigencia de que no sólo ha de existir una sentencia invalidatoria, sino el conocimiento por parte del afectado.

"Para finalizar sobre esta cuestión (la anulación del PGOU de 2006 por Sentencia de esta Sala), hay que remitirse al contenido de nuestra Sentencia 336/2021, de fecha 7 de julio de 2021, dictada en el recurso 17/2019, en la que se dice lo siguiente en el Fundamento Jurídico Cuarto: ...

"En el caso ahora analizado, la Sentencia 1343/2010, de fecha 8 de octubre de 2010, dictada en el recurso 1533/2007, estima parcialmente el recurso interpuesto por la actora y en su Fundamento Quinto in fine y el Sexto señala lo siguiente: ...

"Dicha Sentencia fue confirmada, como ya se ha expuesto, por el Tribunal Supremo. En consecuencia, los posibles efectos lesivos para la parte ya podían ser conocidos para la parte, actora, sin que proceda, en consecuencia, indemnización alguna.

"[...] Como pretensión subsidiaria, como se ha expuesto en el Fundamento Segundo de esta Sentencia, la actora solicita una indemnización como consecuencia de los daños y perjuicios por las previsiones del PORN de 2010.

"La actora, en su demanda presentada en fecha 20 de abril de 2021, señala, a los folios 47 a 56, que la privación absoluta de su derecho urbanístico consolidado fue irrogada por las previsiones del PORN de 2010 que la parte establece desde el 17 de febrero de 2010 hasta el 22 de febrero de 2016. Así, señala que ya había consolidado el aprovechamiento urbanístico de las parcelas y que las previsiones del PORN privaron del disfrute de esos derechos consolidados, como así reconoce, según la actora, la propia administración. En orden a su evaluación económica, indica que la misma será inferior a la cuantía principal ejercitada.

"Analicemos dicha pretensión.

"En efecto, el Ayuntamiento impugnó el citado Decreto 31/2010, dictándose Sentencia 676/2013, por esta Sala, en fecha 14 de junio de 2013, en cuyo fundamento Cuarto se dice lo siguiente:...

"También hay que tener en cuenta lo resuelto por esta misma Sala y Sección en la Sentencia 322/2015, de fecha 15 de abril de 2015, recurso 109/2010, en la que se estima el recurso interpuesto por una mercantil actora y se expuso lo siguiente: ...

"La mercantil recurrente reclama indemnización por las previsiones del citado PORN que privaba, según se dice en la demanda, a la actora de su derecho patrimonializado a materializar, en dichas parcelas el aprovechamiento urbanístico que había consolidado, desde su entrada en vigor en fecha 17 de febrero de 2010 hasta la publicación de la Sentencia 322/2015 que anuló el Plano de ordenación nº 16 del PORN el 22 de febrero de 2016.



"La parte insiste en que ya había consolidado el aprovechamiento urbanístico de las parcelas y que las previsiones del PORN privaron a la recurrente de su materialización, citando lo dispuesto en el Informe de 11 de julio de 2018 donde se indica que la actora ya puede ejercitar sus derechos y no cabe modificar el PORN.

"En cuanto a la cuantía indemnizatoria, considera que será inferior a la solicitada como principal y que esta Sala podrá concretar, o en su caso, en fase de ejecución de sentencia.

"Veamos el informe pericial aportado.

"En el apartado 6 del mismo se hace referencia a la Metodología empleada y criterios valorativos, teniendo en cuenta los aspectos fundamentales de la valoración, la normativa aplicada y los criterios de la valoración y metodología empleada. Así, al folio 12 se indica que el principal perjuicio económico que se produce es por la imposibilidad de edificación, comercialización, enajenación y/o venta de las parcelas "en condiciones normales de mercado" de conformidad a su verdadera clasificación urbanística, usos y aprovechamientos y se deberá tener en cuenta el montante de las tasas e impuestos que representa abonar los recibos de IBI durante ese tiempo y los gastos de mantenimiento de la urbanización ya ejecutada y que no ha sido recepcionada por el Ayuntamiento.

"En cuanto a los criterios de valoración, señala los dos siguientes:

"- Método 1: teniendo en cuenta los aspectos financieros de la posibilidad de recibir la cantidad de dinero correspondiente al valor del suelo en 2006 y su rentabilidad financiera según el tipo de interés legal del dinero debidamente actualizada hasta fecha de 2016.

"- Método 2: calculando el beneficio de la promoción de suelo resultante en 2006 (debidamente actualizado con el precio del dinero a la fecha años 2016) y le resta el beneficio de la misma promoción de suelo del 2016 teniendo en cuenta, que el año 2006 corresponde a un momento de gran demanda del mercado inmobiliario y por tanto predominaban los precios altos, mientras que las condiciones del año 2016 corresponden a un época en la que se empezaba a salir de la recesión por la crisis del sector inmobiliario, donde los precios de mercado son sensiblemente más prudentes y conservadores.

"Obviamente, estas fechas vienen referidas a la pretensión principal articulada por la actora.

"En el apartado 7 comienza fijando los siguientes valores de mercado:

"Valor medio de mercado Vivienda unifamiliar 2.254,15 €/m²

"Valor medio de mercado Aptos. Turísticos 1.786,00 €/m²

"Valor medio de mercado Uso Hotelero 1.786,00 €/m²

"Valor medio de mercado uso Comercial 1.500,00 €/m²

"Valor unitario uso Social 1.100,00 €/m²

"Tras fijar el valor de construcción determina un valor de suelo (VS) de 95.793.844,00€ y establece que el importe de valor de suelo para el total de parcelas analizadas (241.773,89m²) y una edificabilidad de 208.368,20 m²/t en el año 2006 es de 95.794.000€.

"En el apartado 8 calcula los valores del suelo en el año 2016 en 37.603.000€.

"Analicemos el apartado 9. Aplicando el Método 1 antes expuesto, establece unos gastos financieros por el mantenimiento de los avales en 619.131,30€, y añade Gastos incurridos en recibos del IBI por importe de 562.400,99€. Así, al importe del valor del suelo en el año 2006, le aplica el valor del interés oficial (de diciembre 2006 a septiembre 2016) y se le añaden los importes antes citados, obteniendo un resultado de 46.357.909€.

"Veamos el apartado 10. En el mismo aplica el Método 2 para calcular el beneficio industrial hipotético de un promotor medio de suelo que a partir de un suelo rústico, gestión, urbaniza y vende parcelas urbanas de las características similares. Se indica que para el año 2006 se parte del valor de suelo calculado en el punto 8 y el valor del suelo de 2016 en punto 9. El beneficio del promotor del año 2006 se actualiza mediante el coeficiente obtenido en el punto 9.1 para poderlo restar del obtenido en 2016. Aplica un beneficio promedio sobre la venta de suelo de un 12%, y concluye que el perjuicio económico por indisponibilidad temporal es de 13.585.626,34€.

"El informe pericial concluye desechando el Método 1 y así, señala que dada la finalidad y objeto del informe; la valoración del perjuicio económico por imposibilidad de comercialización de las parcelas citadas en el informe se determina como la más prudente de los dos métodos de cálculo emitidos y adopta el obtenido por el METODO 2.



"[...] Pues bien, a pesar del esfuerzo argumental realizado por la parte actora, la pretensión subsidiaria articulada en la demanda debe ser asimismo desestimada, y ello por los argumentos que a continuación se exponen.

"En efecto, como se ha indicado en el Fundamento Quinto de esta resolución, uno de los requisitos y necesarios para determinar la concurrencia de responsabilidad patrimonial de la administración es la existencia de daño antijurídico y que ese daño sea real, evaluadle económicamente, efectivo e individualizado.

"En el caso analizado, la actora no acredita la existencia de tal daño efectivo y evaluable económicamente, y ello por cuanto la pretensión articulada se basa en una conjetura y expectativa como pasamos a exponer. En efecto, en el informe pericial analizado en el Fundamento anterior, se indicaban dos métodos de valoración. El primero es desechado por el propio informe, por lo que carece de interés a los presentes efectos.

"El segundo método se basa en la premisa de considerar el cálculo del beneficio de la promoción de suelo resultante en 2006 a la que se le resta el beneficio de la misma promoción de suelo del 2016 teniendo en cuenta que el año 2006 corresponde a un momento de gran demanda del mercado inmobiliario, mientras que las condiciones del año 2016 corresponde a un época en la que se empezaba a salir de la recesión por la crisis del sector inmobiliario, donde los precios de mercado son sensiblemente más prudentes y conservadores, según se indica en el informe.

"Pero este método a criterio de la Sala no es válido por cuanto no determina un daño real y efectivo, sino que se basa en la expectativa de los beneficios que se hubiera podido obtener. En el caso analizado, esto es, la pretensión subsidiaria derivada, del PORN, la situación es distinta a la del año 2006, puesto que en el año 2010 ya se había producido el fin de la llamada "burbuja inmobiliaria", puesto que en el año 2008 estalló la crisis económica.

"Asimismo, y respecto al estudio del mercado inmobiliario que consta en el Anexo I, el mismo es claramente insuficiente y poco ilustrativo, con lo que no resulta acreditativo de los precios que en el mismo constan, y aparecen pocas muestras. Lo mismo cabe indicar respecto del Anexo II, relativo a los apartamentos turísticos, pues parte de premisas tales como fijar el valor de una semana en temporada baja oscilará sobre 630 €/semana y el valor de una semana en temporada medio-alta oscilará sobre 1075 €/semana, y considera el periodo de temporada alta en 3 meses (14 semanas), lo cual no viene corroborado con datos, y la ocupación viene referida la toda la Costa Blanca, sin mayor concreción.

"En cuanto al valor de mercado de los locales comerciales, los datos se han obtenido de la base datos propia de Valmesa.

"Por último, tampoco cabe fijar el IBI por cuanto la actora es propietaria de las parcelas y dicho impuesto lo gira el Ayuntamiento y no la Generalitat, ni cabe incluir los gastos de mantenimiento de aval, pues la falta de recepción de las obras no trae causa de la aprobación del PORN.

"Recapitulando, se desestima el recurso contencioso administrativo."

A la vista de la decisión y fundamentación de la sentencia de instancia se prepara recurso de casación por la mercantil que, como ya se dijo, fue admitido a trámite, estimando que la cuestión que suscita interés casacional para la formación de la jurisprudencia es determinar " *cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, en el supuesto de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia, cuando dicha sentencia, en su fallo, establece una obligación de hacer o requiere la realización de un acto de ejecución posterior.*" A tales efectos se consideran que debía ser objeto de interpretación, entre otros que se considerasen precedentes, el artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el escrito de interposición del recurso se aduce por la defensa de la recurrente, tras reseñar los precedentes del proceso y los presupuestos de que se parte en la sentencia recurrida, que se reiteran los argumentos ya esgrimidos en la instancia de que, en contra de lo razonado en la sentencia de instancia, el cómputo del plazo de prescripción de la reclamación por responsabilidad patrimonial no puede iniciarse con ocasión de la sentencia que declaró nula la exigencia de que los terrenos de la recurrente fueron declarados no urbanizables, sino desde que, tras la modificación del planeamiento municipal que se imponía en ese pronunciamiento, se estableció que los terrenos debían ser clasificados como urbanos y con derecho a su edificación. Se termina suplicando que, fijándose como doctrina la consecuente con dichas alegaciones, se declare haber lugar al presente recurso, se case la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución en la que se estime la pretensión indemnizatoria accionada en la demanda.

Han comparecido en el recurso para oponerse al mismo tanto la Administración autonómica valenciana como el Ayuntamiento de Guardamar del Segura (Alicante), que suplican que se declare no haber lugar al mismo.



SEGUNDO. Delimitación el objeto del recurso.

Para un adecuado tratamiento de la cuestión que se suscita en el presente recurso es necesario hacer algunas consideraciones previas y ello por cuanto, si bien la delimitación del debate, como requiere la regulación del recurso de casación, debe hacerse en términos objetivos, dada la finalidad que le es propia de fijar la jurisprudencia sobre los preceptos que son de aplicación en la sentencia objeto de revisión, o debieran haberlo sido, es lo cierto que, como se ha declarado reiteradamente por este Tribunal, las sentencias de casación no constituyen meros informes jurídicos abstractos y genéricos, sino que han de partir de la concreta cuestión que subyace en el proceso, porque, en definitiva, comporta el ejercicio de pretensiones a las que se deben dar plena satisfacción, acorde al derecho fundamental a la tutela judicial.

Son necesarias las anteriores consideraciones porque, como cabe concluir de la sentencia de instancia y de las alegaciones de las partes, sobre el cómputo del plazo anual de caducidad de la reclamación de los daños y perjuicios con fundamento en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, existe un cuerpo de jurisprudencia plenamente consolidado, por lo que el interés casacional, en la forma que exige nuestra Ley jurisdiccional, sería difícil de cumplimentar.

Bien es verdad que del planteamiento que se hace por la recurrente en la preparación del recurso y se acoge en el auto de admisión, concurre una peculiaridad en esa determinación del cómputo del plazo, por cuanto se centra la polémica en determinar el inicio del mismo cuando, no solo existe una sentencia judicial anulando un concreto acto administrativo –en realidad una norma reglamentaria, lo cual es relevante como después se verá–, sino que dicha anulación comporta una determinada obligación por parte de la Administración que adoptó la norma reglamentaria, que deberá realizar en ejecución de la decisión jurisdiccional.

Ahora bien, esa peculiaridad en realidad obliga a partir de los concretos presupuestos de hecho de que subyacen en la misma reclamación en vía administrativa de la responsabilidad patrimonial, lo cual hace aconsejable recordar esos presupuestos, ya reflejados, como se ha dicho, tanto en la sentencia de instancia como en el escrito de interposición del presente recurso.

TERCERO. Los presupuestos de la pretensión indemnizatoria.

Para una mejor comprensión del debate debemos partir de que la recurrente era propietaria de unos terrenos que ya en el año 2002 tenían la condición de urbano, más concretamente, con la condición de solar, susceptibles de ser edificados previa la obtención de la preceptiva licencia municipal de adecuación al planeamiento vigente que les confería esa condición.

Los terrenos fueron afectados, en sus determinaciones urbanísticas, con la aprobación del PGOU del municipio, que fue publicado el 11 de enero de 2007, en el cual los terrenos pasaban a tener la condición de suelo no urbanizable. Pero dicho Plan fue impugnado por la ahora recurrente en vía contencioso-administrativa, por considerar que los terrenos de su propiedad tenían, al momento de su aprobación, no solo la condición de urbanos sino también la de solar por tener ejecutadas, a plena conformidad, todas las obras de urbanización y cumplimentados todos los deberes que para dicha condición imponía la normativa aplicable. Pues bien, esa impugnación se sigue ante la Sección Primera del Tribunal de Valencia, en el recurso 1533/2007, que concluyó con la sentencia 1343/2010, de 8 de octubre (ECLI:ES:TSJCV:2010:6775). Es importante señalar que en la fundamentación de la mencionada sentencia se hacen las siguientes afirmaciones, que se concluyen de las pruebas aportadas al proceso, como justificación del fallo estimatorio, de que "es un suelo consolidado por la urbanización, y más en concreto, todas sus parcelas, definidas como tales, constituyen solares edificables... la obra urbanizadora proyectada, concluyó en el año 2002... constituyen en si mismos, como hemos dicho, trama urbana,... la estimación del recurso, sea parcial, pues no procede condenar a la administración a reubicar aprovechamientos, ni consiguientemente, a indemnizar el aprovechamiento materializado y no reubicado. Basta su reconocimiento, en los términos que hemos expuesto, pues como hemos visto, todos esos suelos, tienen la condición de solares." Con tales presupuestos se termina declarando la estimación parcial del recurso interpuesto contra la resolución que aprobó el referido Plan "que expresamente revocamos, única y exclusivamente, en lo que se refiere a la clasificación de las parcelas del actor, integradas en el suelo del sector ZO-4, correspondiente Plan Parcial del antiguo sector 8, " El Raso", que deberán calificarse por la administración, como suelo urbano consolidado por la urbanización, con los aprovechamientos y los usos que se derivan de la parcelación aprobada, en los términos del fundamento sexto de esta sentencia; desestimando el recurso en todo lo demás, y no imponiendo las costas causadas."

La mencionada sentencia fue recurrida en casación por las Administraciones demandadas, en el recurso 6901/2010 de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, que concluyó con la sentencia de 29 de noviembre de 2012, dictada en el recurso 6901/2010 (ECLI:ES:TS:2012:7781) que desestimó el recurso, quedando firme la sentencia de instancia.



Dados los pronunciamientos de la sentencia mencionada, que imponía la obligación de cometer la modificación del planeamiento para conferir a los terrenos de la recurrente la condición de urbano, se procede por el Ayuntamiento a su ejecución con la aprobación de la Modificación Puntual (la número 16) del PGOU parcialmente anulado, que fue publicada el día 10 de octubre de 2016, en la cual se establece que los terrenos de la recurrente tenían la condición de suelo urbano con la categoría de solar.

Esa demora temporal, a juicio de la defensa de la actora, en la ejecución de la sentencia es la que motiva que la recurrente, en fecha 10 de octubre de 2017, presentara la reclamación de los daños y perjuicios que, a su juicio, se le habían ocasionado por el hecho de haberse visto privada del derecho que había adquirido, y que fue desconocido por el Plan de 2006, impidiendo haber acometido la edificación del terreno durante ese plazo de diez años, por cuanto hasta la Modificación del Plan de 2017 no era posible dicha edificación. En tal concepto se suplica en la demanda que se condene a la Administración a la apertura del correspondiente procedimiento de responsabilidad y se reconozca dicha pretensión, que se fija en una indemnización por importe de 13.585.626,34 €.

Pues bien, a la vista de esos presupuestos y pretensiones de la recurrente, lo que se razona en la sentencia de instancia en contra de la pretensión indemnizatoria es que la titular de los terrenos conocía desde la sentencia que anuló el Plan de 2006 –la sentencia adquirió firmeza en 2012– los daños que se le habían ocasionado, porque con lo declarado en dicha sentencia, estimando su pretensión, se restablecía el derecho a la edificación de los terrenos, rechazando que no procede reconocer pretensión indemnizatoria alguna.

CUARTO. El computo inicial del plazo de prescripción.

De conformidad con lo delimitado en el auto de admisión y a la vista de los mencionados presupuestos de hecho, que no se cuestionan ni pueden ser objeto de revisión en casación (artículo 87-bis de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), debemos examinar si, como se sostiene por el Tribunal de instancia, el plazo anual de prescripción de la acción para reclamar la indemnización de los daños y perjuicios que se impone en el artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha de comenzar a computarse desde la firmeza de la sentencia que anula el Plan de 2006, en cuyo supuesto la reclamación de la recurrente estaría prescrita, como ya declaró la Administración al desestimar la petición inicial; o si, por el contrario y como se sostiene por la defensa de la recurrente, dicho plazo no ha de computarse sino desde que el Ayuntamiento, en ejecución de la mencionada sentencia, procede a la modificación del planeamiento, reintegrando las determinaciones de los terrenos a las condiciones previas al Plan anulado, en cuyo supuesto, y es la pretensión que aquí se acciona, la reclamación no estaba prescrita y, a su juicio, debe acogerse la pretensión indemnizatoria.

Suscitado el debate en la forma expuesta, no está de más que comencemos por recordar, porque ya antes se transcribió, que en la sentencia de instancia, para justificar su declaración de prescripción de la reclamación, se considera que con la firmeza de la referida sentencia la recurrente "ya podía conocer los posibles daños que posteriormente fueron objeto de reclamación".

Este Tribunal no puede compartir ese criterio. Es cierto que conforme a la reiterada jurisprudencia de este Tribunal y acorde a la teoría de la actio nata, el plazo de caducidad del derecho a reclamar los daños y perjuicios ocasionados por responsabilidad patrimonial de la Administración, se inicia desde que se conocen los efectos lesivos de la actuación administrativa a la que se imputan los daños y perjuicios y, en consecuencia, la regla citada comporta que si se imputa la lesión a la anulación de un acto por sentencia judicial, será la firmeza de ésta la que ya determina los efectos lesivos y desde la fecha de su firmeza deberá iniciarse el plazo anual de prescripción.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, en el caso de autos, esos daños y perjuicios no se anudan a la mera declaración de que los terrenos tenían la condición de solar y, por tanto, que podían ser edificadas, sino al tiempo que ha durado esa imposibilidad de acometer la efectiva construcción de las edificaciones que el Plan excluyó y la sentencia reconoció, con el fin de rentabilizar dichas viviendas. Así entendida la reclamación es indudable que la sentencia no autorizaba a la concesión de la correspondiente licencia, requisito sino que non para acometerse esa edificación. Porque lo que la sentencia impuso es que las Administraciones competentes procediesen a la aprobación del "correspondiente Plan Parcial del antiguo sector 8, " El Raso", tras el cual sí podría concederse la mencionada licencia.

En suma, si el fundamento de la pretensión es la demora en poder acometer la edificación de los terrenos y poder rentabilizarlos, es indudable que con la sentencia anulando el Plan no concluía esa demora, concluyó con la plena eficacia de la modificación de 2016.

Como conclusión de lo razonado hemos de dar respuesta a la cuestión casacional declarando que, a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios,



cuando se impute a una determinada actuación administrativa que ha sido anulada por sentencia firme, sí en dicha sentencia la anulación impone dictar un nuevo acto administrativo –o disposición reglamentaria– y el daño se imputa a la demora en la ejecución de lo declarado en sentencia, el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acordase el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado.

QUINTO. Examen de la pretensión.

De conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debemos proceder ahora al examen de la pretensión accionada en la demanda, conforme a la respuesta dada a la cuestión casacional, como impone el mencionado precepto.

Sentado lo anterior debemos recordar que la pretensión de la mercantil recurrente es, en este momento procesal, que por este Tribunal se declare haber lugar al presente recurso, se case la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución en la que se declare que la reclamación de los años y perjuicios efectuada se realizó dentro del plazo anual de prescripción y, examinando la mencionada pretensión indemnizatoria, se anule la resolución administrativa originariamente impugnada y se reconozca el derecho de la recurrente a la indemnización de 13.585.626,34 €, en concepto de los daños y perjuicios ocasionados o, en su defecto, en los que se acrediten en trámite de ejecución de sentencia, con la petición alternativa y subsidiaria de que se ordene por este Tribunal la retroacción de las actuaciones a la instancia para que el Tribunal territorial proceda a fijar dicha indemnización.

Pues bien, a la vista de esa delimitación de la pretensión, nuestro primer cometido es el examen de la declarada prescripción que se hizo en la sentencia de instancia y que, conforme hemos establecido al dar respuesta a la cuestión casacional en el fundamento anterior, debe ser rechazada.

En efecto, como ya antes se apuntó, la pretensión de la mercantil está referida al plazo en que se le ha privado de acometer la edificación de los terrenos, plazo que se inició con la aprobación del Plan de 2006. Ahora bien, ese plazo sigue corriendo mientras la recurrente no pudiera ejercitar su derecho a la edificación del terreno y rentabilizar su inversión, lo cual no se produce con la sentencia de 2010, que adquirió firmeza en 2012, como se declara por el Tribunal de instancia, porque esa sentencia no estima la pretensión de reconocer el derecho directo a dicha edificación, sino que, como hemos visto, lo que se declara es que las Administraciones competentes procedan a la modificación del planeamiento para reconocer ese derecho; lo cual era obligado porque, al margen de la exigencia de la congruencia a que estaba sometido el Tribunal, conferir en el planeamiento un concreto derecho a la edificación de unos terrenos comportaba afectar al planeamiento general, que debería adaptarse al fallo judicial.

La consecuencia de lo expuesto es que hasta que las Administraciones no aprobaron la modificación del planeamiento, dando cumplimiento a la sentencia, no podía, en palabras de la sentencia de instancia, conocer el perjuicio ocasionado, porque ese perjuicio, en el razonar de la pretensión, era la demora en poder acometer la edificación de los terrenos, que solo era posible desde esa firmeza del nuevo planeamiento. Así pues, si la Modificación del Plan no se lleva a cabo hasta el 10 de octubre de 2016 y la reclamación de responsabilidad tiene entrada en la Administración el mismo día de 2017, la reclamación no estaba prescrita, debiendo casarse la sentencia de instancia en su primero y principal fundamento para la desestimación del recurso.

SEXTO. La responsabilidad reclamada.

De conformidad con lo establecido en el artículo antes citado de la Ley procesal, al imponernos la necesidad de resolver las pretensiones deducidas en el proceso, obliga a no limitarnos a la mera declaración de la improcedencia de la prescripción declarada en la sentencia de instancia, sino que, conforme se había suscitado en la instancia y se reitera en esta casación, debemos examinar la procedencia de la reclamación de la indemnización de los daños y perjuicios que se considera por la recurrente se le ha ocasionado con la actuación administrativa que ya nos es conocida, habida cuenta, además, de que solo supletoriamente se suplica en el recurso de casación por la recurrente la remisión al Tribunal de instancia para que examine la pretensión indemnizatoria, alternativa improcedente por existir todos los elementos necesarios para que se examine por este Tribunal de casación, conforme se impone en el antes mencionado precepto procesal. Dicha pretensión indemnizatoria, a tenor de lo que se razonaba en la demanda, asciende a la ya mencionada cantidad de 13.585.626,34 €, a que se consideran asciende el importe de dichos perjuicios, a tenor del informe pericial que, como documento número 3, se acompañó con la demanda.

La pretensión se funda en un funcionamiento, y además anormal, de la Administración que ilegalmente alteró el destino originario de los terrenos como aptos para edificar durante un periodo comprendido entre 2006 hasta 2016, fechas transcurridas entre la pérdida del derecho a la edificación con la reclasificación del terreno hasta la aprobación de la Modificación del planeamiento que restablecía dicho derecho.



Ese planteamiento requiere matizaciones que han de comenzar por recordar que, conforme ya ha quedado suficientemente expuesto en la sentencia que se revisa, uno de los presupuestos para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración es que el funcionamiento de los servicios, sea normal o anormal, cause una lesión, en sentido técnico jurídico de daño que el ciudadano no tenga el deber de soportar. Es decir, la lesión se configura como un elemento esencial de esta institución de resarcimiento, como ha tenido ocasión de señalar la jurisprudencia, que exime de cita concreta. En el caso de autos, a juicio de la defensa de la recurrente, el daño vendría constituido por los perjuicios que se le han ocasionado por el hecho de que durante ese periodo de tiempo no haya podido rentabilizar los terrenos mediante la construcción y venta de las edificaciones que el planeamiento indebidamente le prohibió y posteriormente restableció.

Pues bien, suscitado el debate en la forma expuesta, la primera puntualización que debemos hacer a la pretensión en la forma en que se ha articulado, es que el mencionado perjuicio, caso de prosperar, en modo alguno podría comprender el referido periodo decenal que se pretende por la recurrente, es decir, de 2006 a 2016, tiempo que transcurre entre el Plan de aquel primer año citado, hasta la modificación aprobada en la segunda anualidad citada. La razón de esa reducción del plazo viene motivada porque ya en la demanda de la recurrente, en el recurso en que se impugnó el Plan de 2006, conjuntamente con la anulación del Plan, se accionó la pretensión indemnizatoria por los daños y perjuicios por dicha anulación. Pues bien, del examen de esa pretensión se deja constancia, siquiera sea somera, en la sentencia del Tribunal de Valencia ya mencionada 1343/2010, de 8 de octubre (ECLI:ES:TSJCV:2010:6775) al declarar en el fundamento sexto: "Todo lo anterior determina que, la estimación del recurso, sea parcial, pues no procede condenar a la administración a reubicar aprovechamientos, ni consiguientemente, a indemnizar el aprovechamiento materializado y no reubicado. Basta su reconocimiento, en los términos que hemos expuesto, pues como hemos visto, todos esos suelos, tienen la condición de solares." Dicha sentencia, al haber sido objeto de recurso de casación, no adquirió firmeza hasta que por sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2012 se desestimó el mencionado recurso. Es decir, si ya se ejercitó una pretensión de indemnización hasta la fecha de la mencionada sentencia y ésta la desestimó, es evidente que la pretensión de la recurrente de que se le indemnice por el mencionado periodo no puede ser acogido, sino que, en el mejor de los supuestos, los perjuicios ocasionados lo serían desde el año 2012 hasta el año 2016.

Pero esa reducción del daño no solo afecta a su cuantía, sino a su misma efectividad por cuanto, si la imputación lo es a la demora en restablecer la clasificación de urbano de los terrenos y subsiguiente derecho a acometer su edificación, dado que para ello era necesaria la aprobación de una modificación del planeamiento, es indudable que el plazo de cuatro años, ciertamente que para el contenido de la modificación puede considerarse excesivo, pero deberá reconocerse que la ejecución de la sentencia que requería dicha Modificación no era de adopción inmediata, sino que requería unos plazos que, cuando menos, se debió tratar de concretar, máxime cuando dicha Modificación afectaba –ya nos ocuparemos de esa circunstancias con posterioridad–, a terrenos de especial protección medioambiental, con las garantías que para dicha planificación impone nuestra normativa sectorial. Pero es que, además de lo expuesto, no habría estado de más que si la recurrente aduce ahora, y con vehemencia, la demora del Ayuntamiento en la ejecución de la sentencia, cuando menos, debió haber tomado una actitud más acorde con sus pretendidos derechos a la edificación y haber acudido a los remedios procesales que se confiere en nuestra Ley de procedimiento para instar la pronta ejecución de la sentencia, de lo que nada consta, lo cual lleva el debate a la cuestión de la actitud del perjudicado de minimizar el daño ocasionado.

Pero no quedan ahí los reparos a la pretensión indemnizatoria que se pretende por la recurrente, no ya por el reducido periodo antes delimitado, sino incluso referido a los diez años pretendidos en la argumentación de la demanda. En efecto, la pretensión indemnizatoria que ahora reitera la recurrente en el recurso de casación había sido accionada en la demanda, razón por la cual nos vemos obligado a examinarla en este momento, dado el pronunciamiento que hemos hecho. Ahora bien, la Sala territorial, con indudable acierto y encomiable esfuerzo argumental, aunque con la apreciación de la prescripción no era necesario examinar la pretensión indemnizatoria, si lo hace en los fundamentos octavo y noveno, en los que se procede a un minucioso examen de la prueba aportada por la recurrente, de la que concluye que no ha quedado acreditado que se le haya ocasionado perjuicio alguno por la actividad administrativa ya conocida, sin que, en esa argumentación, se desconozcan las fechas de los principales presupuestos de los pretendidos daños en relación con la llamada burbuja inmobiliaria, como se hace constar en la valoración de dichas pruebas.

Pues bien, ese oportuno examen realizado por la Sala de instancia tiene una relevancia esencial en este momento porque, sabido es que en casación no se pueden examinar los hechos, dada la propia naturaleza y finalidad de este recurso y proscribirlo de manera expresa el artículo 87.bis de la Ley procesal. Bien es verdad que esa valoración de la prueba no es determinante para el fallo de instancia, de donde cabría pensar si en estos supuestos, esa fundamentación no cabría considerarla en un modo de obiter dicta que no nos vincula. No obstante ese debate e incluso la falta de vinculación de la valoración que se hizo en la instancia al margen de la



fundamentación de la decisión adoptada, este Tribunal, actuando ya como tribunal de instancia para examinar la pretensión originaria, no puede desconocer, que el Tribunal de instancia, en un siempre aconsejable criterio de dar respuesta a las pretensiones, acorde al alcance del derecho fundamental a obtener una tutela judicial efectiva, optó por examinar la pretensión para lo que se despliega una tan prolija como oportuna valoración de la prueba aportada por la actora, valoración que este Tribunal hace suya, en primer lugar, porque dicha valoración está suficientemente motivada y es acorde a la regla de valoración de la pericial aportada por la recurrente; y en segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, que la misma parte recurrente no llega a cuestionar dicha valoración. Así pues, en modo alguno cabría estimar la pretensión indemnizatoria.

Pero, si bien los anteriores razonamientos bastarían para el rechazo de la pretensión indemnizatoria, aún cabría un motivo de mayor calado que este Tribunal no puede silenciar, a la vista, en especial, del énfasis que por la defensa de la recurrente se hace en el escrito de interposición y porque, sin perjuicio de que el caso de autos quizás sea un supuesto que evidencia el laxo ejercicio de las potestades urbanísticas durante los primeros años del presente siglo de tan luctuoso resultado, las circunstancias del caso impiden apreciar, no ya la ausencia de lesión, del daño, sino que no concurriría su antijuridicidad, esto es, la circunstancia de que no existiera un auténtico deber de soportar ese daño, caso de que se apreciara su existencia, que no se aprecia. El argumento es complejo pero necesario.

A la vista de la forma en que se articula la pretensión indemnizatoria el reproche se hace a la actividad urbanística de planificación del Ayuntamiento, como ya ha quedado sobradamente expuesto. Ahora bien, esa actividad propiamente ha de enmarcarse en la potestad reglamentaria, porque, si como tiene declarado de manera inconcusa este Tribunal Supremo, los instrumentos del planeamiento tienen naturaleza reglamentaria, deberá concluirse que, en efecto, la imputación del perjuicio que se reclama en este proceso lo es a una potestad reglamentaria, es decir, a la norma emanada de las Administraciones. Y ello es trascendente porque también tiene declarado reiteradamente este Tribunal que para que pueda generarse responsabilidad patrimonial por la declaración de nulidad –único grado de ineficacia de las disposiciones reglamentarias, conforme cabe concluir del artículo 47.2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas– de una norma reglamentaria, es necesario que la norma anulada no fuese razonable y motivada, porque si lo fuera se excluye la exigencia de que los ciudadanos no deban soportar el perjuicio ocasionado (por todas, sentencia de 27 de noviembre de 2015, dictada en el recurso 2047/2014, con abundante cita).

Pues bien, no está de más que examinemos si en el caso de autos concurren esas exigencias de la razonabilidad de la norma que se terminó declarando nula, lo cual evidencia la complejidad e incluso el defectuoso planteamiento de la misma pretensión indemnizatoria.

En esa labor nada mejor que acudir a la sentencia de instancia para tomar como punto de partida la cualidad medioambiental de los terrenos de la recurrente –de más de un millón, doscientos mil metros cuadrados– sobre los que se pretende completar una obra de urbanización intensa que, obviamente, incide de manera extraordinaria sobre esos valores medioambientales. Nos remitimos a lo que ya consta en la sentencia y es suficiente con recordar los detalles de los valores medioambientales que comportaban los terrenos reconocidos en declaraciones específicas y sectoriales. Pues bien, pese a que los terrenos estaban incluidos en ese paraje, a instancias de la recurrente se inició el proceso de transformación que a principios del presente siglo y con un evidente coste económico (el Ayuntamiento percibió importantes cantidades por ello, como se refleja en la sentencia), el planeamiento municipal confirió a los terrenos la clasificación de urbanizable con la calificación de viviendas, acometiéndose la transformación mediante la urbanización con miras a su edificación. Sin perjuicio de valorar dichas actuaciones urbanísticas, no puede desconocerse, a los efectos del ejercicio de las potestades discrecionales, aunque no arbitrarias, del planificador, que los terrenos ya habían sido incluidos dentro del Parque Natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja, creado por decreto autonómico de 1988, aunque anulado en sentencia, por defectos de forma (omisión del dictamen del Consejo Consultivo) al momento de la reclasificación de los terrenos a urbanizables. No es necesario entrar a mayor pormenorización sobre la incidencia de la protección ambiental de los terrenos, de nefasto resultado por defectos de forma, pero sí poner de manifiesto que fue esa declaración medioambiental, plasmada en la evaluación ambiental, que se refleja en la sentencia, la que llevó al Plan de 2006 a clasificar los terrenos como no urbanizables, haciendo perder su anterior clasificación de urbanizable. Y esa decisión, a los solos efectos del debate aquí suscitado, debe considerarse como razonable y razonada, por lo que no puede apreciarse la antijuridicidad del pretendido daño reclamado por la recurrente que, por otra parte, no puede ignorar que esa reclasificación de los terrenos lo fue, en legítimo ejercicio, es cierto, de la cooperación de la iniciativa particular de la recurrente en la elaboración del planeamiento, que al momento de referencia autorizaba la legislación urbanística.

La conclusión de lo expuesto es que debe desestimarse la pretensión indemnizatoria ejercitada en la demanda.

SÉPTIMO. Costas procesales.-



En relación a las costas procesales ocasionadas en el recurso de casación, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, cada una de las partes abonarán las ocasionadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse mala fe o temeridad. En cuanto a las ocasionadas en la instancia, deberá seguirse el mismo criterio de imposición, dado que la declaración de haber lugar al presente recurso pone de manifiesto la existencia de serias dudas de derecho a que se hace referencia en el artículo 139 de la mencionada Ley.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia es la reseñada en el fundamento cuarto.

Segundo. Ha lugar al presente recurso de casación 5150/2022, interpuesto por la representación procesal de "Urbanización Villamartín, S.A.", contra la sentencia 268/2022, de 27 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de esta jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento 198/2018, mencionada en el primer fundamento

Tercero. En su consecuencia, se anula la mencionada sentencia que se declara sin valor ni efecto alguno.

Cuarto. Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mencionada mercantil contra las resoluciones de la Secretaría Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica y de la Subsecretaría de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de la Generalitat Valenciana, que desestimaban la petición de la recurrente de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, en concepto de responsabilidad patrimonial, por imposibilidad de materializar los derechos urbanísticos asignados a unos terrenos de su propiedad, resolución que se confirman por estar ajustada al ordenamiento jurídico.

Quinto. Las costas ocasionadas, tanto en la instancia como en el recurso de casación, serán abonadas por cada una de las partes las ocasionadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.